

ESPROPRIAZIONE: Indennità - Qualificazione suoli espropriati - Edificazione - Accertamento - Piano regolatore generale - Variante apportata - Zonizzazione del territorio - Rilevanza. - Strumenti urbanistici di secondo livello - Contenuto conformativo della proprietà - Portata ablatoria. Condizioni e limiti.

Cass. civ., ordinanza 12 febbraio 2021, n. 3635 (Pres. Campanile; Rel. Caradonna; Ric. Preite e altri; Controric. Comune di Gravina di Puglia)

- in *Guida al Diritto*, 12, 2021, pag. 72.

1. “[...] l'accertamento delle possibilità legali ed effettive di edificazione di un'area ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio va effettuato tenendo conto non solo della destinazione attribuita all'area dal piano regolatore generale o dal piano di fabbricazione, ma anche delle varianti apportate in sede di "zonizzazione" del territorio da strumenti urbanistici generali, che rivestono, riguardo alla destinazione impressa all'area dal piano, la duplice, contemporanea efficacia di strumento attuativo di terzo livello, mentre non può tenersi alcun conto delle varianti apportate al piano generale allo specifico scopo di realizzare l'opera che viene contestualmente approvata (varianti cosiddette attuative), giacchè tali varianti costituiscono fonte di vincolo preordinato all'esproprio e pertanto non può ad esse essere riconosciuta alcuna incidenza in sede di accertamento della vocazione edificatoria [...]”.

2. “[...] ai fini indennitari e della previa qualificazione dei suoli espropriati alla stregua delle correlative "possibilità legali" di edificazione al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione, ai sensi della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 3, le prescrizioni ed i vincoli stabiliti dagli strumenti urbanistici di secondo livello - influenti di regola su tale qualificazione, per il contenuto conformativo della proprietà che ad essi deriva dalla loro funzione di definire, per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale - possono, in via eccezionale, avere anche portata e contenuto direttamente ablatori (che ne escludono l'incidenza sulla liquidazione dell'indennità) ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati in funzione di localizzazione dell'opera, implicante di per sè la necessaria traslazione di quei beni all'ente pubblico.

Sotto tale profilo vale bene richiamare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui "il carattere conformativo, e non ablatorio, agli effetti indennitari, dei vincoli di piano non discende, direttamente e necessariamente, dal fatto in sè della loro collocazione nello strumento urbanistico, e non si impone, quindi, esclusivamente in ragione della fonte da cui il vincolo deriva, quanto piuttosto dipende dai requisiti oggettivi, di natura e struttura - che vincoli contenuti nello strumento urbanistico di norma presentano - della incidenza su una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assoluta dalla intera zona in cui

questi ricadono, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica: dal che appunto il modo d'essere, "conformato" della proprietà dei beni medesimi. Ciò allora comporta che, ove in via eccezionale, vincoli, pur contenuti in piani di secondo livello non abbiano una tal natura generale, ma si presentino, viceversa, come vincoli particolari, incidenti su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione puntuale (normalmente definita "lenticolare") di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, ma ne esige la traslazione in favore dell'ente pubblico, si realizza un vincolo sostanzialmente preordinato all'espropriazione, dal quale, nonostante la sua formale allocazione, deve comunque prescindersi ai fini della qualificazione dell'area, per gli effetti indennitari, con la necessità di individuare il parametro legale di siffatta qualificazione in uno strumento previgente [...]".

Svolgimento del processo

Che:

P.F. e P.T. e Fr., queste ultime due quali eredi di P.E., hanno proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi avverso le sentenze della Corte di appello di Bari nn. 360 e 361 del 31 marzo 2016, che avevano determinato, in sede di rinvio dalla Corte di Cassazione, la prima in Euro 9.109,97, oltre interessi legali, l'indennità di occupazione legittima relativa al periodo 30 ottobre 1991 - 30 ottobre 1996, riguardante il fondo sito a (OMISSIS), iscritto al foglio (OMISSIS), particella (OMISSIS) di Ha 00.35.18, e la seconda in Euro 16.984,52, oltre interessi legali, l'indennità di occupazione legittima relativa al periodo 28 ottobre 1992 - 28 ottobre 1997, riguardante il fondo sito a (OMISSIS), iscritto al foglio (OMISSIS), particella (OMISSIS) di Ha 00.71.60, e ordinato al Comune il versamento del suddetto importo presso la Cassa DD.PP., previa detrazione di eventuali importi già versati.

Alla Corte di appello territoriale era stato demandato il compito di accertare l'esatto contenuto della variante al p.r.g. non essendo più applicabile il previgente p.r.g., che qualificava E1 la zona nella quale era ricompreso il terreno in esame, con accertamento della natura dell'area in relazione al momento dell'occupazione legittima, stabilendo, altresì, che l'indice di edificabilità media andava desunto con riferimento alla destinazione delle aree interessate dall'esproprio e non con riferimento ad indici di zone limitrofe che, nel caso in esame, avevano diversa destinazione urbanistica.

I giudici di secondo grado hanno escluso la vocazione edificatoria del terreno, non attribuendo alcun rilievo al p.r.g. adottato con la Delib. 16 gennaio 1990 e approvato dalla regione dopo l'inizio dell'occupazione legittima dell'area in esame con delibere del 10 marzo 1993 e 20 giugno 1994 e hanno affermato l'irrilevanza della variante al piano regolatore adottata con Delib. Comunale 7

marzo 1988, n. 59 e ribadita con Delib. 11 giugno 1991, n. 991, che non aveva introdotto un vincolo conformativo della proprietà.

La Corte, inoltre, ha evidenziato che la destinazione dell'area in oggetto a edilizia scolastica non lasciava spazio ad iniziativa privata, in regime di libero mercato, poichè il Comune, aveva approvato la previsione progettuale dell'opera pubblica contestualmente alla variante al piano regolatore, decidendo in tal modo di procedere all'edificazione della scuola in maniera diretta con appalto pubblico e che la previsione di piano, con riferimento al lotto in esame, non precisava in via generale ed astratta l'indice di fabbricabilità della zona e il consulente tecnico lo aveva desunto in via deduttiva con l'analisi del progetto approvato e realizzato per l'edificazione della scuola elementare e il confronto tra la superficie interessata alla costruzione e la volumetria prevista e realizzata.

Con riguardo alla stima operata, i giudici hanno condiviso l'operato del consulente che aveva valutato l'immobile, con riferimento all'epoca dell'occupazione partendo da un prezzo unitario di lire 10.000/mq, in difetto di titoli utilizzabili attendibilmente a fini comparativi e che le parti non avevano contestato sul punto le conclusioni del consulente tecnico, nè avevano offerto parametri di valutazione alternativi.

Il Comune di Gravina di Puglia ha depositato, in entrambe le cause, controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memorie.

Motivi della decisione

Che:

1. In via preliminare, nella sussistenza di motivi di connessione soggettiva e oggettiva, va disposta la riunione della causa n. 11146/2007 a quella recante il n. 11145/2007.
2. Con il primo motivo i ricorrenti lamentano la violazione e falsa applicazione della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, nonchè omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5.

I ricorrenti censurano la Corte territoriale che si era discostata dal principio affermato da questa Corte sull'impossibilità di applicare il previgente p.r.g. e di qualificare l'area come agricola e dal prevalente orientamento di legittimità che afferma che, una volta escluso la rilevanza del vincolo espropriativo, la disciplina urbanistica dell'area può essere tratta soltanto da quella dell'intera zona circostante e che nell'ipotesi di disapplicazione del vincolo preordinato all'esproprio deve farsi riferimento non al p.r.g. previgente, ma alla destinazione impressa all'intera zona dalla variante di p.r.g., determinando quindi l'edificabilità dell'area in base a tale destinazione e all'omogeneità del

suolo con quelli in favore dei quali l'opera pubblica costruenda garantisce la prestazione del servizio.

I ricorrenti, inoltre, precisano che tre consulenze tecniche d'ufficio, non contestate dall'Ente comunale, avevano accertato che l'area oggetto dell'esproprio era stata inserita in una zona omogenea edificabile e che questo era stato anche il criterio utilizzato dall'ufficio tecnico del Comune di Gravina nella perizia dell'ing. D. del 18 luglio 1996 per determinare le indennità da corrispondere.

2.1 Il motivo è infondato.

2.2 Questa Corte, nella sentenza n. 17893/2004 emessa inter partes, ha affermato che il giudice di merito non aveva accertato se la variante di piano regolatore avesse o meno una portata direttamente ablatoria in funzione di localizzazione dell'opera pubblica, ovvero avesse un contenuto conformativo di una determinata zona, che era stata qualificata nella sentenza come "zona A3 con destinazione ad attrezzature urbane e comprensoriali di servizio pubblico costituente area di servizi di pertinenza di zone omogenee di tipologia B1 e C3", all'interno della quale era solo ricompreso il terreno utilizzato in concreto per l'edificazione della scuola e che dalla sentenza impugnata non era dato desumere tale accertamento per cui non era possibile stabilire con esattezza la natura del terreno.

Ciò in applicazione dei principi stabiliti dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 173/2001 (e successivamente anche da Cass. 4 settembre 2004, n. 17893; Cass., 26 ottobre 2015, n. 21707; Cass., 7 ottobre 2016, n. 20230), secondo cui ai fini indennitari e della previa qualificazione dei suoli espropriati alla stregua delle correlative "possibilità legali" di edificazione al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione, ai sensi della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 3, le prescrizioni ed i vincoli stabiliti dagli strumenti urbanistici di secondo livello - influenti di regola su tale qualificazione, per il contenuto conformativo della proprietà che ad essi deriva dalla loro funzione di definire, per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale - possono, in via eccezionale, avere anche portata e contenuto direttamente ablatori (che ne escludono l'incidenza sulla liquidazione dell'indennità) ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati in funzione di localizzazione dell'opera, implicante di per sè la necessaria traslazione di quei beni all'ente pubblico.

2.3 Sotto tale profilo vale bene richiamare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui "il carattere conformativo, e non ablatorio, agli effetti indennitari, dei vincoli di piano non discende, direttamente e necessariamente, dal fatto in sè della loro collocazione nello strumento urbanistico, e non si impone, quindi, esclusivamente in ragione della fonte da cui il vincolo deriva, quanto

piuttosto dipende dai requisiti oggettivi, di natura e struttura - che vincoli contenuti nello strumento urbanistico di norma presentano - della incidenza su una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assoluta dalla intera zona in cui questi ricadono, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica: dal che appunto il modo d'essere, "conformato" della proprietà dei beni medesimi. Ciò allora comporta che, ove in via eccezionale, vincoli, pur contenuti in piani di secondo livello non abbiano una tal natura generale, ma si presentino, viceversa, come vincoli particolari, incidenti su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione puntuale (normalmente definita "lenticolare") di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, ma ne esige la traslazione in favore dell'ente pubblico, si realizza un vincolo sostanzialmente preordinato all'espropriazione, dal quale, nonostante la sua formale allocazione, deve comunque prescindersi ai fini della qualificazione dell'area, per gli effetti indennitari, con la necessità di individuare il parametro legale di siffatta qualificazione in uno strumento previgente (Cass., Sez. un., 23 aprile 2001, n. 173; Cass., 8 settembre 2015, n. 17786; v. anche Cass., 5 aprile 2013, n. 20457, che ha ribadito il principio secondo cui la destinazione ad usi collettivi di determinate aree assume aspetti conformativi ove sia concepita, nel quadro della ripartizione generale del territorio, in base a criteri predeterminati ed astratti, ma non quando sia limitata e funzionale all'interno di una zona urbanistica omogenea a diversa destinazione generale, e venga, dunque, ad incidere, nell'ambito di tale zona, su beni determinati, sui quali si localizza la realizzazione dell'opera pubblica, assumendo in tal caso portata e contenuti direttamente ablatori influenti sulla liquidazione dell'indennità). In conclusione, si deve quindi affermare che, ai fini indennitari e della previa qualificazione dei suoli espropriati alla stregua delle correlative "possibilità legali" di edificazione al momento dell'apposizione del vincolo preordinato alla espropriazione", ai sensi della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 3, le prescrizioni ed i vincoli stabiliti dagli strumenti urbanistici di secondo livello - influenti di regola su tale qualificazione, per il contenuto conformativo della proprietà che ad essi deriva dalla loro funzione di definire, per zone, in via astratta e generale, le possibilità edificatorie connesse al diritto dominicale - possono, in via eccezionale, avere viceversa anche portata e contenuto direttamente ablatori ove si tratti di vincoli particolari, incidenti su beni determinati in funzione di localizzazione dell'opera pubblica, implicante di per sé la necessaria traslazione di quei beni all'ente pubblico" (Cass., 7 ottobre 2016, n. 20230).

2.4 A tale orientamento si è conformata la Corte di appello che ha escluso la vocazione edificatoria del terreno, non attribuendo alcun rilievo al p.r.g. adottato con la Delib. 16 gennaio 1990 e approvato dalla regione dopo l'inizio dell'occupazione legittima dell'area in esame con Delib. 10

marzo 1993 e Delib. 20 giugno 1994, ed ha affermato l'irrilevanza della variante al piano regolatore adottata con Delib. Comunale 7 marzo 1988, n. 59e ribadita con Delib. 11 giugno 1991, n. 991, che non aveva introdotto un vincolo conformativo della proprietà, operando nell'ambito di una mera zonizzazione generale.

La Corte, in particolare, ha evidenziato che la variante sopra richiamata era ricollegabile a quegli atti di pianificazione urbanistica che destinino parti del territorio comunale ai bisogni fondamentali e generali della collettività, operando, quindi, nell'ambito di una mera zonizzazione generale e che, nella fattispecie, era evidente l'incidenza della previsione di piano sul singolo lotto (particella (OMISSIS)) e per la realizzazione di una determinata opera pubblica, con progetto contestualmente approvato.

La Corte, inoltre, ha statuito che la destinazione dell'area in oggetto a edilizia scolastica non lasciava spazio ad iniziativa privata, in regime di libero mercato, poichè il Comune, aveva approvato la previsione progettuale dell'opera pubblica contestualmente alla variante al piano regolatore, decidendo in tal modo di procedere all'edificazione della scuola in maniera diretta con appalto pubblico e che la previsione di piano, con riferimento al lotto in esame, non precisava in via generale ed astratta l'indice di fabbricabilità della zona e il consulente tecnico lo aveva desunto in via deduttiva con l'analisi del progetto approvato e realizzato per l'edificazione della scuola elementare e il confronto tra la superficie interessata alla costruzione e la volumetria prevista e realizzata.

2.5 Correttamente, pertanto, è stata affermata la natura agricola del terreno, sulla base della destinazione ad esso impressa prima dell'apposizione del vincolo di natura espropriativa, sulla base del consolidato principio, che il Collegio intende ribadire, secondo cui l'accertamento delle possibilità legali ed effettive di edificazione di un'area ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio va effettuato tenendo conto non solo della destinazione attribuita all'area dal piano regolatore generale o dal piano di fabbricazione, ma anche delle varianti apportate in sede di "zonizzazione" del territorio da strumenti urbanistici generali, che rivestono, riguardo alla destinazione impressa all'area dal piano, la duplice, contemporanea efficacia di strumento attuativo di terzo livello, mentre non può tenersi alcun conto delle varianti apportate al piano generale allo specifico scopo di realizzare l'opera che viene contestualmente approvata (varianti cosiddette attuative), giacchè tali varianti costituiscono fonte di vincolo preordinato all'esproprio e pertanto non può ad esse essere riconosciuta alcuna incidenza in sede di accertamento della vocazione edificatoria (Cass., 26 ottobre 2015, n. 21707, citata; Cass., 3 giugno 2010, n. 13461; Cass., 16 febbraio 2005, n. 3116).

3. Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine ad un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 2909 c.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3.

La Corte territoriale, in particolare, non aveva tenuto conto del "precedente particolarmente in termini" costituito dalla sentenza n. 2614/2005 del Tribunale di Bari passata in giudicato come risultava dalla attestazione della cancelleria del 24 gennaio 2007, avente ad oggetto un suolo a confine con quelle oggetto del presente giudizio (foglio (OMISSIS), particelle (OMISSIS)) che aveva dichiarato l'illegittimità della procedura espropriativa, la natura edificatoria del suolo ed aveva operato una valutazione, alla data dell'illecito, ottobre 1996, di Euro 270,14 al mq, pari a 525.000 delle vecchie Lire, nonché delle sentenze n. 6299 del 19 marzo 2014 e 6832 del 24 marzo 2014 emesse da questa Corte avente ad oggetto anch'essi suoli a confine con quello oggetto del giudizio in esame e facenti parte della medesima procedura ablatoria, che avevano cassato le sentenze di secondo grado in relazione alla "stima del valore dell'immobile espropriato" restando quindi coperte da giudicato l'illegittimità della procedura espropriativa e la natura edificatoria del suolo.

3.1 Il motivo è infondato.

3.2 E' orientamento di questa Corte che il giudicato sostanziale (art. 2909 c.c.), che, quale riflesso di quello formale (art. 324 c.p.c.), fa stato a ogni effetto tra le parti per l'accertamento di merito positivo o negativo del diritto controverso, e si forma, su tutto ciò che ha costituito oggetto della decisione, compresi gli accertamenti di fatto che ne rappresentano le premesse necessarie e il fondamento logico e giuridico, il che determina un effetto preclusivo dell'esame delle stesse circostanze in un successivo giudizio, che abbia gli identici elementi costitutivi della relativa azione e cioè i soggetti, la causa petendi e il petitum (Cass., 9 gennaio 2020, n. 212; Cass., 21 febbraio 2019, n. 5138; Cass., Sez. U., 14 giugno 1995, n. 6689; Cass., 2 marzo 1988, n. 2217).

Più in particolare, l'accertamento su un punto di fatto o di diritto costituente la premessa necessaria della decisione divenuta definitiva, quando sia comune ad una causa introdotta posteriormente preclude il riesame della questione anche se il giudizio successivo abbia finalità diverse da quelle del primo e l'effetto preclusivo riguarda il successivo giudizio, che abbia identici elementi costitutivi della azione, cioè i soggetti, la causa petendi ed il petitum, secondo la interpretazione della decisione affidata al giudice del merito e insindacabile in sede di legittimità, ove immune da vizi logici e giuridici (Cass., 2 marzo 1988, n. 2217; Cass., 1 febbraio 1994, n. 990).

Alla luce dei principi esposti la decisione impugnata si sottrae alla dedotta censura, nella mancanza del presupposto dell'identità degli elementi costitutivi dell'azione.

4. Per quanto esposto, il ricorso va conclusivamente rigettato e i ricorrenti vanno condannati al pagamento delle spese processuali, sostenute dal Comune controricorrente e liquidate come in dispositivo, nonchè al pagamento dell'ulteriore importo, previsto per legge e pure indicato in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte, nelle cause riunite nn. 11145/2007 e 11146/2007, rigetta i ricorsi e condanna i ricorrenti al pagamento, in favore del Comune controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in Euro 5.000,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in Euro 200,00 ed agli accessori di legge.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, inserito dalla L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 17, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 28 ottobre 2020.

Depositato in Cancelleria il 12 febbraio 2021